Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/2088

27. 07. 95

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Gerald Häfner, Volker Beck (Köln), Rezzo Schlauch und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes – Wahl der Richter und Richterinnen

A. Problem

Das Verfahren zur Wahl der Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts schließt die Öffentlichkeit aus, ist intransparent, widerspricht der grundgesetzlichen Vorgabe der Wahl durch den Bundestag und räumt den politischen Parteien sowie einer kleinen Gruppe von sogenannten Wahlmännern einen zu großen Einfluß auf die Besetzung des obersten deutschen Gerichtes ein.

Richterinnen sind in den Senaten des Bundesverfassungsgerichts immer noch unterrepräsentiert. Die Anforderungen an das Qualifikationsprofil für Richter und Richterinnen des Bundesverfassungsgerichts verengt den Kreis der Kandidatinnen und Kandidaten für das höchste bundesdeutsche Gericht auf eine schmale Funktionselite.

B. Lösung

Die Wahl der Richterinnen und Richter am Bundesverfassungsgericht erfolgt unmittelbar und nach einer ihr vorangehenden öffentlichen Anhörung der Bewerberinnen und Bewerber durch den Bundestag. In jeden Senat des Bundesverfassungsgerichts wird die gleiche Zahl von Richterinnen und Richtern gewählt.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes – Wahl der Richter und Richterinnen

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473) wird wie folgt geändert:

1. § 2 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

   „(2) In jeden Senat werden vier Richterinnen und vier Richter gewählt."

2. § 3 Abs. 1 bis 3 wird wie folgt gefaßt:

   „§ 3

   (1) Die Richterinnen und Richter müssen das 35. Lebensjahr vollendet haben, zum Bundestag wählbar sein und sich schriftlich bereit erklärt haben, Mitglied des Bundesverfassungsgerichts zu werden.

   (2) Sie müssen die Befähigung zum Richteramt nach dem deutschen Richtergesetz besitzen oder ein rechtswissenschaftliches Studium abgeschlossen haben.

   (3) Sie können weder dem Bundestag, dem Bundesrat, der Bundesregierung noch den entsprechenden Organen eines Landes angehören. Satz 1 gilt entsprechend für die Mitgliedschaft im Vorstand, den Vorsitz oder die politische Geschäftsführung einer politischen Partei auf Bundes- oder Landesebene."

3. Die §§ 6 und 7 werden wie folgt gefaßt:

   „§ 6

   (1) Die vom Bundestag zu berufenden Richter und Richterinnen werden von diesem in unmittelbarer Wahl gewählt.

   (2) Zur Vorbereitung der Wahl wählt der Bundestag aus seiner Mitte einen aus zwölf Mitgliedern bestehenden Ausschuß. Jede Fraktion kann einen Vorschlag einbringen. Aus den Summen der für jeden Vorschlag abgegebenen Stimmen wird nach dem Umrechnungsverfahren (St. Laguë/Schepers) die Zahl der auf jeden Vorschlag gewählten Mitglieder errechnet. Gewählt sind die Mitglieder in der Reihenfolge, in der ihr Name auf dem Vorschlag erscheint. Scheidet ein Mitglied aus oder ist verhindert, so wird es durch den nächsten Vorschlag auf der gleichen Liste ersetzt.

   (3) Der Ausschuß sichtet die Wahlvorschläge. Jede Fraktion und jede Gruppe des Bundestages hat das Recht, dem Ausschuß Wahlvorschläge zu unterbreiten. Der Ausschuß lädt geeignete Bewerber und Bewerberinnen zu einer öffentlichen Anhörung. Jede Fraktion und jede Gruppe des Bundestages kann verlangen, daß mindestens so viele von ihr vorgeschlagene Personen zur Anhörung geladen werden, wie Richter- und Richterinnenstellen zu besetzen sind.

   (4) Nach der öffentlichen Anhörung tritt der Ausschuß in eine allgemeine Aussprache ein. Er erstellt einen Bericht über das Ergebnis der Anhörung und leitet den Bericht dem Bundestag zu.

   (5) Zur Richterin oder zum Richter ist gewählt, wer nach allgemeiner Aussprache über den Ausschußbericht mit zwei Dritteln der Stimmenmehrheit des Bundestages in geheimer Wahl gewählt ist.

   § 7

   Die vom Bundesrat zu berufenden Richterinnen und Richter werden nach einer öffentlichen Anhörung der Bewerberinnen und Bewerber mit zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates gewählt. § 6 Abs. 4 Satz 1 gilt sinngemäß."

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Bonn, den 25. Juli 1995

Gerald Häfner
Volker Beck (Köln)
Rezzo Schlauch
Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln) und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

1. Das Bundesverfassungsgericht sichert die Freiheits- und Bürgerrechte auch gegenüber staatlichen Organen und deren Machtanspruch. Ohne ein von den politischen Parteien und Institutionen unabhängiges, starkes Bundesverfassungsgericht bleiben die in der Verfassung niedergelegten Rechte und Grundsätze uneingelöst. Das Bundesverfassungsgericht hat als eines der obersten Verfassungsorgane in den vergangenen Jahrzehnten das Verfassungsleben der Bundesrepublik Deutschland entscheidend mitgeprägt. In vielen Bereichen hat das Bundesverfassungsgericht dabei eine positive integrative Funktion erfüllt. Allerdings hat insbesondere das Instrument der abstrakten Normenkontrolle in letzter Zeit zunehmend auch zu einer politisch-taktischen Instrumentalisierung des Bundesverfassungsgerichts geführt. Die Gefahr, daß das Bundesverfassungsgericht seine unabhängige und integrative Funktion verlieren könnte, hat auch deshalb massiv zugenommen, weil die Wahl der Richterinnen und Richter (mittlerweile vollständig) der Macht der Parteien anheim gegeben worden ist. Die Wahrnehmung seiner Integrations- und Wächterfunktion beruht ganz wesentlich auf seiner Unabhängigkeit von den politischen Machtzentren und Eliten und auf einer pluralen Repräsentation der Bevölkerung im Bundesverfassungsgericht.

   Nach Artikel 94 Abs. 1 Satz 2 GG werden die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts je zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat gewählt. Dieser durch das Grundgesetz bestimmte besondere Wahlmodus verstärkt einerseits die demokratische Legitimation des Bundesverfassungsgerichts und ergänzt sie gleichzeitig durch föderale Gesichtspunkte. Die Verfassung verwirklicht damit ein wesentliches Stück „gewaltenteilender Machthemmung und Machtbalance".

   Diese vom Grundgesetz gewünschte demokratische Legitimation wird allerdings durch die Einzelregelungen des vom Bundestag verabschiedeten Bundesverfassungsgerichtsgesetzes konterkariert. Nach § 6 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes werden die vom Bundestag zu wählenden Richter nicht von diesem in seiner Gesamtheit, sondern in indirekter Wahl durch einen vom Bundestag nach den Regeln der Verhältniswahl bestellten Ausschuß von zwölf Wahlmännern gewählt. Zur Wahl einer Richterin oder eines Richters sind dabei mindestens acht Stimmen erforderlich. In der Praxis vollzieht dieser Wahlmännerausschuß jedoch nur Vorentscheidungen nach, die in sogenannten Arbeitsgruppen, die von den Bundestagsfraktionen beschickt sind, getroffen werden. In diesem „Geheimgremium" aber werden die Entscheidungen fast ausschließlich nach parteipolitischen Gesichtspunkten und unter Ausschluß der Öffentlichkeit getroffen.

   Diese Praxis ist als verfassungswidrig anzusehen. Der Wortlaut des Artikels 94 des Grundgesetzes spricht vielmehr dafür, daß die Wahl der Richter und Richterinnen unmittelbar durch den Bundestag erfolgen muß. Artikel 94 GG läßt sich nur so interpretieren, daß das Verfassungsorgan Bundesverfassungsgericht mit seinen weitreichenden Kompetenzen in besonderer Weise demokratisch legitimiert werden sollte. Eine solche Legitimation kann nur die unmittelbare Wahl durch den Bundestag selbst vermitteln.

   Auch verfassungspolitisch sind die geltenden Regelungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes verfehlt. Dem dort vorgesehenen Verfahren mangelt es an der für die Demokratie essentiellen Transparenz. Zu Richterinnen und Richtern werden Personen berufen, deren Qualitäten der Öffentlichkeit verborgen bleiben. Derzeit spielt der Parteienproporz eine überragende Rolle bei der Auswahl der Bundesverfassungsrichterinnen und -richter. Auf der Grundlage der den Parteien bei der Erstbestellung zugefallenen Richterquote hat sich eine Art „festes Planstellensystem" herausgebildet, aufgrund dessen eine Partei beansprucht, jeweils die Nachfolge für einen von ihr vorgeschlagenen Richter oder eine Richterin zu prädestinieren. So ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß das Bundesverfassungsgericht in diesem „Planstellenkarussell nach Parteienproporz" nicht mit den besten und unabhängigsten Persönlichkeiten besetzt wird, sondern zu einer weiteren Stelle wird, auf der Parteien altgediente und verdiente Parteivertreterinnen und Parteivertreter unterzubringen versuchen.

   Durch das derzeit geltende Verfahren wird die Wahl der Richter und Richterinnen des Bundesverfassungsgerichts der Macht der Parteien ausgeliefert. Eine Einbeziehung der Öffentlichkeit und damit eine demokratische Kontrolle findet nicht statt. Für die Beibehaltung des bestehenden Rechtszustandes gibt es keine Rechtfertigung.

2. In den vergangenen Jahrzehnten ist es nicht gelungen, Frauen in ausreichender Weise zu Richterinnen des Bundesverfassungsgerichts zu ernennen. Die Gründe hierfür liegen unter anderem in dem immer noch geltenden Dominanz- und Machtmodell, das die Repräsentation der Geschlechter in der Öffentlichkeit bestimmt. Unter dem Gesichtspunkt der Repräsentanz der Gesellschaft ist es wichtig, daß sich im Bundesverfassungsgericht mehr Frauen finden als bisher.

B. Im einzelnen

1. Im Gegensatz zur bisherigen Regelung soll der Ausschuß gemäß § 6 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes die Richter- und Richterinnenwahl nicht selbst durchführen, sondern lediglich vorbereiten. Zu diesem Zweck soll er Bewerbungen sichten und eine Vorauswahl durchführen. Die als Richter oder Richterinnen in Betracht kommenden Personen sollen in einer öffentlichen Anhörung ihre Vorstellungen darlegen können, und sie sollen befragt werden können. Damit nicht die Mehrheit des Ausschusses durch die Vorauswahl die endgültige Wahl präjudiziert, soll den Fraktionen und Gruppen das Recht zugebilligt werden zu verlangen, daß von ihr benannte Personen zur Anhörung geladen werden. Es ist nicht sinnvoll, den Themenkatalog der Anhörung zu beschränken, etwa auf den Bereich „Recht und Verfassung" oder „Rechtspolitik". Der Versuch einer solchen Eingrenzung muß scheitern, da solche Begriffe nicht in justitiabler Weise konkretisierbar sind. Deswegen muß es dem einzelnen Abgeordneten überlassen bleiben, nach seinen persönlichen und politischen Vorstellungen sich selbst Grenzen des Fragerechtes aufzuerlegen.

   Durch die öffentliche Anhörung ist jedoch gewährleistet, daß über die zu berufenden Richter in den Parteien und in der Öffentlichkeit ausreichend diskutiert wird. Auf diese Weise soll verhindert werden, daß die Wahl ausschließlich nach Proporzgesichtspunkten vollzogen wird. Die allgemeine Aussprache hat deshalb neben der Funktion, mitbestimmendes Moment der Wahlentscheidung des einzelnen Abgeordneten zu sein, vor allem auch die Aufgabe, die Bewerberinnen und Bewerber vorzustellen und die Kriterien für die Wahlentscheidung transparent zu machen.

   Der Ausschuß soll das Ergebnis der Anhörung in einem Ausschußbericht festhalten und dem Bundestag zuleiten. Der Bundestag wählt sodann die Richterinnen und Richter aus dem Kreis der im Ausschußbericht genannten Personen mit Zweidrittelmehrheit nach allgemeiner Aussprache.

2. Die ausreichende Repräsentanz von Frauen wird durch ein festes Quorum sichergestellt. Für die Senate des Bundesverfassungsgerichts sind je vier Richterinnen und vier Richter zu ernennen.

3. Schon bei der bisherigen Zusammensetzung des Gerichts hat sich immer wieder als segensreich und für die Qualität der Entscheidungsfindung förderlich erwiesen, daß sich unter seinen Mitgliedern nicht nur Persönlichkeiten finden, die aus dem Richterberuf an das Bundesverfassungsgericht gekommen waren. Gerade auch Menschen, die andere Lebensläufe und -erfahrungen einbringen konnten, waren und sind eine Bereicherung des höchsten deutschen Gerichtes, das ja auch in gewisser Weise die Bevölkerung widerspiegeln sollte. § 2 Abs. 3 verlangt ohnehin (unverändert), drei Richter je Senat aus dem Kreis erfahrener Richter an den obersten Gerichtshöfen des Bundes zu wählen. Für die übrigen Mitglieder des Gerichtes soll der bisher enge Kreis über die zum Richteramt Befähigten auf alle, die erfolgreich ein rechtswissenschaftliches Studium an einer deutschen Hochschule abgeschlossen haben, ausgedehnt werden. Dies ist insbesondere für die Absolventen von rechtswissenschaftlichen Studiengängen in der DDR wichtig und vergrößert den Kreis geeigneter Kandidatinnen und Kandidaten aus den neuen Bundesländern; von der Neuregelung werden zudem Diplomjuristen und -juristinnen (FH) erfaßt.

   Um den Einfluß der Parteien bei der Ernennung der Richterinnen und Richter zu schwächen, wird gesetzlich vorgeschrieben, daß zwischen der Mitgliedschaft im Bundestag oder einem Landtag sowie der Übernahme eines Regierungs- oder hohen Parteiamtes und der Ernennung zur Richterin oder zum Richter des Bundesverfassungsgerichts eine Frist liegen muß. Damit soll das bruchlose Überwechseln vom Parteivorsitzenden oder Bundes- bzw. Landesminister zum Richter oder zur Richterin des Bundesverfassungsgerichts verhindert werden.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333